

Csőre Eszter

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról

Bevezetés

A tanulmány célja a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatok, elsősorban a fellebbezés, valamint a legújabb jogintézmény, a valódi alkotmányjogi panasz áttekintése, joggyakorlatot alakító szerepének vizsgálata. Ennek során elsőként a jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjaival foglalkozom, mivel ebből egyrészt a bírósági felülvizsgálat alkotmányos helyére, másrészt a bírósági szakban előterjeszthető fellebbezéssel szemben támasztható követelményekre következtethetünk. Ezt követően röviden áttekintem a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatok történetét. A fellebbezést a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatban felmerülő reform lehetőségekre tekintettel tárgyalom. Legvégül az alkotmányjogi panasz intézményét, és az első érdemi döntést mutatom be, mintegy újabb jogorvoslati fórumként.

1. A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján

1.1. A jogorvoslathoz való jog alkotmányi szabályozása

A magyar jogrendszerben a jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény¹ deklarálja, amely a XXVIII. cikk (7) bekezdésében kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A régi Alkotmány² 57. § (5) bekezdése szerint a Magyar

¹Magyarország Alaptörvénye

²A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.

Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – ajelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapját a törvényhozó lefektette, ugyanakkor nem határozta meg, mit tekint jogorvoslatnak, annak melyek az alapvető követelményei. Érdemes tehát áttekinteni az alkotmánybíróság gyakorlatát, amely a jogorvoslatokkal kapcsolatos elveket rögzítette annak érdekében, hogy látható legyen, a bírósági felülvizsgálat alkotmányos helye a jogrendszerben. A vizsgálat során arra keresem a választ, hogy a bírósági felülvizsgálat alkotmányos szempontból a jogorvoslathoz való joggal milyen viszonyban van, és az alkotmány milyen követelményeket állít fel ezzel szemben.

Az Alaptörvény és az Alkotmány összevetése alapján megállapítható, hogy a szöveg nagyon hasonló, mégis kérdésként merült fel, hogy a jövőben az Alkotmánybíróság eddig kialakított gyakorlata mennyiben lesz irányadó, felhasználhatók-e a régi Alkotmány alapján meghozott határozatok dogmatikai megállapításai. A választ először az Alkotmánybíróság maga adta meg egyik határozatában,³ amely szerint az Alkotmánybíróság „az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás

Az Alaptörvény negyedik módosítása⁴ az Alaptörvény 5. pontját akként módosította, hogy az „Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.” Ezzel a rendelkezéssel úgy tűnhet, hogy az Alaptörvény áttöri az Alkotmánybíróság fenti álláspontját, így a korábbi határozatokra már nem lehet egy az egyben hivatkozni. Álláspontom szerint azonban a mintegy két évtized alatt kidolgozott dogmatikai tételeket nem lehet semmibe venni főleg abban az esetben, amikor az Alkotmány és az Alaptörvény szövegezése adott esetben szinte teljesen megegyezik. A jogintézmények alkotmányos háttérének feldolgozásakor újabb gyakorlat hiányában vissza kell nyúlni a régi határozatokhoz, természetesen kritikai megközelítésben, hogy az ne ütközzön az Alaptörvény 5. pontjába. Ezt az álláspontot erősíti meg az Alaptörvény negyedik módosítása tárgyában született AB határozat, amely továbbra is hivatkozik korábbi határozatokra. A témát külön is kifejti két alkotmánybíró, Kiss László és Salamon László, akik külön- illetve párhuzamos véleményeikben a korábbi határozatok alkalmazhatósága mellett foglaltak állást.⁵ Erre tekintettel a rendelkezésre álló alkotmánybíróági gyakorlatot fogom áttekinteni.

1.2. A jogorvoslathoz való jog tartalma

Az Alkotmány nem sorolta fel a jogorvoslat eszközeit és nem állapította meg fórumrendszerét, a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet az adott eljárásjogban. Meghatározta viszont azokat az alapvető kritériumokat, aminek egy alkotmányos jogorvoslatnak meg kell felelnie.

Az 5/1992. (I. 30.) AB határozat kimondta, hogy a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a *„más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.

⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását 2013. március 25. napján hirdették ki, majdnem egy évvel a22/2012. (V. 11.) AB határozat után.

⁵ 12/2013. (V. 24.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság 19/2007. (III. 9.) AB határozata szintén a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének követelményét fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megsemmisítette a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról szóló 81/2003. (VI.7.) Korm.rendelet 5. § (2) bekezdését, amely úgy szövelt, hogy a hatósági eljárásban első fokon a Központi Hivatal, másodfokon az MVH elnöke jár el. Indokolásában kifejtette, hogy az MVH a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter irányítása alatt álló, önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos hatáskörű központi hivatal, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, így rá is irányadó a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormánytagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 5. § (2) bekezdése, amely szerint a központi államigazgatási szerv feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket a szerv vezetőjének kell címezni. Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. Erre tekintettel a Korm. rendelet fenti szabálya ellentétben áll a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 106. § (1) bekezdésével, amely szerint az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszer úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy az MVH elnöke nem tekinthető az általa vezetett szervtől szervezetileg, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek. Következésképpen láthatjuk, hogy a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége nem valósulhatott meg, így alkotmányellenes helyzet állt elő.

Meg kell jegyezni, hogy a Ket. 2008. évi módosítása a problémát csak formálisan oldotta meg, mivel a Ket. 106. § (2) bekezdése alapján számos szervezeti egységet is szervnek kell minősíteni⁶. Ez a probléma részben megjelenik a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinél, részben más államigazgatási szervek esetében sem minden esetben állapítható meg az első és a másodfok. Ez a helyzet pl. a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal esetében.

⁶ E bekezdés értelmében az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában szervnek minősül különösen - a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül - a központi államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve.

"Az Alkotmány a törvényi szabályozásra bízta annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet".⁷ Ennek megfelelően *elégseges az egyfokú jogorvoslat*.

Nem alkotmányellenes az a megoldás, amikor a jogorvoslatot az elsőfoktól különböző, teljesen más szerv bírálja el, és a szervezetrendszeren belül az elviekben rendelkezésre álló további jogorvoslati formák igénybevétele nem engedélyezett. Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság egyik határozatában⁸, amelyben az indítványozó azt állította, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. tv.(a továbbiakban: Övtv.) 51. §-a sérti a jogorvoslathoz való jogot, ezáltal alkotmányellenes. Hivatkozott arra, hogy a választási eredménnyel és a választási törvény megsértésével kapcsolatban hozott bírósági döntés ellen további bírósági jogorvoslatot az Övtv. nem tesz lehetővé. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az alkotmányi meghatározásból nem következik, hogy minden esetben valamennyi jogorvoslati fórumként bíróságnak kell eljárnia. Biztosítja azonban az Alkotmány a törvényben meghatározott feltételek esetén a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését. [50. § (2) bekezdés] (L. a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot.)

Az Övtv. kifogásolt §-ának alkotmányellenessége az Alkotmány 57. §(5) bekezdésének és 70/K. §-ának⁹ összevetése alapján sem állapítható meg. Az Övtv. 51. § (2) - (5)¹⁰ bekezdése ugyanis lehetőséget nyújt arra, hogy a választási szerveknek a választójog érvényesülésével összefüggő választópolgári kifogások tárgyában hozott döntéseit másodfokon bíróság bírálja el. Ezekkel a bírósági döntésekkel szemben további jogorvoslatnak nincs helye. Ez a megoldás azonban nem alkotmánysértő, mivel az Alkotmány csak azt garantálja, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvényesíthetők, de nem teremt alanyi

⁷1437/B/1990.AB határozat

⁸1437/B/1990.AB határozat

⁹ Alkotmány 70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

¹⁰ 51. § (2) A szavazatszámoló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogást a helyi választási bizottság bírálja el. A helyi választási bizottság döntése ellen a helyi bíróságtól lehet jogorvoslatot kérni. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(3) A helyi választási bizottság döntése, intézkedése [19. § (2) bek.] ellen benyújtott kifogást a területi választási bizottság bírálja el. Döntése ellen 3 napon belül a megyei, fővárosi bíróságtól lehet jogorvoslatot kérni. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(4) A fővárosi választási bizottságnak a fővárosi közgyűlés közvetlenül választott tagjainak választási eredményt megállapító döntése ellen kifogást az Országos Választási Bizottsághoz lehet benyújtani. Döntése ellen 3 napon belül a Legfelsőbb Bíróságtól lehet jogorvoslatot kérni. További jogorvoslatnak helye nincs.

(5) A bíróság a jogorvoslati kérelemről nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével határoz. A bíróság a jogorvoslati kérelmet előterjesztő választópolgárt - kérésére - személyesen meghallgatja.

jogot ahhoz, hogy a jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés is megtámadható legyen.

Az Alkotmánybíróság a 22/1995. (III.31.) AB határozatában összefoglalta a jogorvoslattal kapcsolatos elvi állásfoglalásait. Többek között meghatározta, hogy *ki élhet jogorvoslattal*. Ennek megfelelően "mindenki", akinek "jogát vagy jogos érdekét" a döntés sértheti. Akinek még elvben sincs olyan joga vagy jogos (a jog által védett és elismert) érdeke, amelynek sérelmét állíthatná, nem tartozik a "mindenki" fogalma alá (lásd: ABK 1994. május 234, 235., vagy az alkotmányjogi panasz ugyane fordulatának értelmezéséről ABH 1993. 256, 270-271.).

A 22/1991. (IV.26.) AB határozat alkotmányos követelményként állította fel, hogy a jogorvoslati *fórumnak döntési helyzetben* kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Így tehát, ha a másodfokon eljáró szerv eleve nem hozhat más döntést, mint a határozat alapjául szolgáló eset szerinti elutasító döntést, akkor egyértelműen sérül a jogorvoslathoz való jog.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogot a rendes jogorvoslatokra vonatkozóan értelmezi. Ez nyilvánul meg az Alkotmánybíróságnak az 1/1994. (I.7.) AB határozata óta követetett gyakorlatában, e szerint "a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. Mivel a felülvizsgálat az alkotmányosan megkövetelt rendes jogorvoslaton túlmenő rendelkezés, a törvényhozónak – egyéb alkotmányi rendelkezésekkel összhangban (pl. diszkrimináció tilalma) – teljes szabadságában áll ennek tartalmát és korlátait megállapítani" (ABH 1994, 29, 38.). Ezt az álláspontot több döntés is tartalmazza, így pl. a 663/D/2000. AB határozat kimondta: „Jelen ügyben is megerősíti az Alkotmánybíróság azt az elvi megállapítását, hogy a jogorvoslathoz való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többletlehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével.” (ABH2003, 1223, 1230.)¹¹

A fenti határozatokban bemutatott alkotmánybírói értelmezés szerint az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog csupán azt a követelményt – de nem abszolút követelményként – támasztja, hogy az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben magasabb fórumhoz lehessen fordulni. Ebbe nem tartozik bele az, hogy a

¹¹ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat indokolásából

hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út, hiszen a bírósági felülvizsgálatot külön alkotmányi rendelkezés biztosítja.

2. A jogorvoslathoz való jog és a bírósághoz fordulás jogának kapcsolata

A jogorvoslathoz való joghoz képest a bírósághoz fordulás joga egy olyan többletlehetőség, amelyet mind az Alaptörvény, mind a régi Alkotmány külön alapjogi védelemben részesít. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. A bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban az alapjog deklarálásán túl mindkét alkotmányi rendelkezés igen szűkszavú, a jogi szabályozásra bízva a részletek meghatározását.

A Ket. rendszerében a bírósági felülvizsgálat a kérelem alapján indult jogorvoslati eljárások között helyezkedik el, szemben a hivatalból indult döntés-felülvizsgálatokkal. Ha a jogorvoslatokat a jogerő szempontjából csoportosítjuk, a fellebbezési jog kimerítését, vagyis az alaki jogerőt kell vizsgálni.¹² Ennek kapcsán megállapítható, hogy a bírósági felülvizsgálat a rendkívüli jogorvoslatok közé tartozik. A bírósági felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslati jellege miatt, alkotmányosságának vizsgálata során megállapítható, hogy a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos, előzőekben kifejtett követelmények megléte nem szükséges. Ebből kifolyólag a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, mint rendkívüli jogorvoslat alkotmányossági megítélése kívül esik az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésének érvényesülési körén. A bírósági felülvizsgálatnak ugyanakkor meg kell felelnie az egyéb alkotmányossági szempontoknak, így pl. a diszkrimináció tilalmának vagy a jogbiztonság követelményének. A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem szükséges a bírósági felülvizsgálat során többfokozatú rendszert kiépíteni, a bíróság ítéletével szemben előterjeszthető fellebbezés általánossá tétele nem alkotmányos követelmény. Sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a bírósági rendszeren belül többfokozatú ítélkezés

¹² Ket. 73/A. § (1) A hatóság első fokú döntése jogerőssé válik, ha

- a) ellene nem fellebbezték, és a fellebbezési határidő letelt,
- b) a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták,
- c) a fellebbezésnek - ideértve a végzések elleni önálló fellebbezést - nincs helye, vagy
- d) a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta.

alakuljon ki. Amennyiben a fellebbezés mégis általános lenne, véleményem szerint a bírói döntéssel szemben előterjeszthető rendes jogorvoslatra vonatkozóan már nem lehet figyelmen kívül hagyni a fentiekben tárgyalt alkotmányos követelményeket sem. Így tehát a bírósági döntéssel kapcsolatban előterjeszthető rendes jogorvoslatnak ténylegesen meg kell valósulnia, és nem csak formálisan, de pl. nem szükséges több fokozatú jogorvoslatot biztosítani, elegendő egy rendes jogorvoslati szint.

Összegezve az alkotmányos vizsgálatot megállapítható, hogy a bírósági felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban kialakított követelmények vonatkoznak. Amennyiben azonban a bírósági eljárásban újabb rendes jogorvoslati fórum működik, ennek szabályozása során az alkotmányos kritériumokra figyelemmel kell lenni.

3. A bírósági felülvizsgálat szabályozásának változásai

A közigazgatási bíráskodás gyökerei Magyarországon a dualizmusig vezetnek vissza, amikor is az 1883. évi XLIII. törvénycikkkel 1884. január 1-jétől felállították a pénzügyi közigazgatási bíróságot. Ez a rendes bíróságoktól szervezetileg elkülönült, egyfokú bíróság volt, a bírói döntés ellen a jogszabály nem biztosított fellebbezési jogkört. A bíróság döntése ügydöntő volt, jogköre a határozat megváltoztatásra is kiterjedt.

1896. évi XXVI. törvénycikk létrehozta és kialakította a közigazgatási bíróság végleges szervezetét, amely legfelsőbb fokon működött két ügyszakban: az általános közigazgatási és pénzügyi osztályban. A Közigazgatási Bíróság a törvénycikkben taxatív meghatározott ügycsoportokban és esetekben panasz előterjesztésére járt el. A bíróság tényeket és jogkérdést egyaránt vizsgált, az ügyet véglegesen eldöntötte, amely ellen jogorvoslatnak magasabb fórum felé nem volt helye. Bár voltak próbálkozások a bíróság kétfokúvá tételére, ez azonban nem valósult meg.

Az 1940. évi VII. törvénycikkkel megindult a bíróság hatásköreinek fokozatos csökkentése¹³, végül az 1949. évi II. törvénnyel megszüntetésre került. Néhány ügyben, így a pénzügyi tárgyú ügyekben a Pénzügyminisztérium keretében működő döntőbizottsághoz lehetett fordulni, de alapvetően a közigazgatási bíráskodás eltűnt egy időre.

¹³ PATYI András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról (Budapest 2002. Logod Bt.) 64.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) 1957. október 1-jei hatályba lépéséig a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának köre igen szűk volt, a hatáskör külön jogszabályokon alapult. Az Et. taxatív felsorolással szélesítette ezt a kört, továbbá lehetőséget biztosított arra, hogy jogszabály bővítse a felülvizsgálható határozatok körét. Ez a gyakorlatban olyan ügyekre vonatkozott, amelyekben ügyforgalom nem volt, vagy a jogsértő döntések ritkaságszámba mentek.¹⁴ Az Et. rögzítette a bíróság előtti eljárásra vonatkozó általános szabályokat is, amely az 1972. évi 26. tvr. 60. §-a nyomán a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetébe került át 1973. január 1-jétől.

Az eljárási szabályok szerint a felülvizsgálat során a megyei bíróság székhelyén működő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság járt el. Ezzel az intézkedéssel próbáltak valamelyest szakértelmet biztosítani a közigazgatási bíráskodás terén, hiszen minden járásbíróságon kivitelezhetetlen lett volna szakemberek alkalmazása.

A járásbíróság döntése ellen fellebbezéssel lehetett élni a megyei bírósághoz, így az eljárás kétfokú volt.

Az Áe-t 1982. január 1-jétől jelentősen módosító 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) a felülvizsgálandó határozatok körét bővítette azzal, hogy az érintett ügytípusok meghatározását minisztertanácsi rendeletre¹⁵ bízta. A bővítés ugyanakkor nem jelentett igazi ügyforgalom emelkedést a korabeli statisztikák szerint, ugyanis az 1982-83. évi bírósági statisztika országosan 105 üggyel emelkedett.¹⁶ A felülvizsgálat során továbbra is a megyei bíróság székhelyén működő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság járt el. A bíróság elnevezése egyébként 1984. január 1-jétől módosult helyi bíróságra. Az eljárás kétfokúsága továbbra is megmaradt, a megyei bírósághoz történő fellebbezés lehetősége adott volt.

Később az Alkotmányt¹⁷ módosító 1989. évi XXXI. törvény a közigazgatási határozatok általános felülvizsgálatát rendelte el, azzal, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe iktatták, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Tekintettel arra, hogy a Alkotmány módosítása után a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata részletes szabályainak módosítása nem következett be, az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII.22.) számú határozatával

¹⁴ Uo.:116.

¹⁵ 63/1981. (XII.5.) MT rendelet

¹⁶ NIGRINY Elemér: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. Jogtudományi Közlöny, 1985/2. 52.

¹⁷ Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény

alkotmányellenesnek nyilvánította a felülvizsgálható ügyek körét szabályozó 63/1981. (XII.5.) MT rendeletet. Az általános felülvizsgálat elve ugyanis nem érvényesülhetett addig, amíg az MT rendelet szerinti taxatív felsorolás rögzítette a bíróságon megtámadható határozatok körét. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés miatt az Alkotmánybíróság felhívta a Kormányt 1991. január 31-jei határidővel a megfelelő törvényjavaslat benyújtására. Az 1991. július 27. napján hatályba lépett, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) az alkotmányváltozásnak megfelelően módosította az Áe-t, a Pp-t valamint a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Bs.), ezzel gyakorlatilag ismét megteremtette Magyarországon a közigazgatási bíráskodást.

A bíróság maradt a szocialista modellnek megfelelően a rendes bírósági szervezetrendszeren belül, ezzel nem állították vissza a 19. századi Közigazgatási Bíróságot. A bíróság eljárása két fokozatú volt, elsőfokon a megyei bíróság székhelyén működő helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság járt el. Határozataik ellen a fellebbezés teljes körben megengedett volt, a megyei illetve Budapesten a Fővárosi Bírósághoz lehetett jogorvoslatért fordulni.

Változás 1999. január 1-jével történt, amikor a Pp-t módosító 1998. évi LXXI. tv. 5. § (2) bekezdése nyomán a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata megyei bírósági hatáskörbe került.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata egyfokozatúvá vált, az ítéltáblák felállításáig a Legfelsőbb Bírósághoz történő fellebbezésre szűk körben volt lehetőség. A jogalkotó az ítéletek elleni fellebbezés korlátozásával egyidejűleg garanciát is akart teremteni a döntések szakszerűsége érdekében, ezért is volt indokolható a megyei hatáskör megteremtése. A koncepció szerint a közigazgatási eljárás során a döntés már önmagában kétfokú eljárásban születik, így felesleges időhúzás lenne, ha a felülvizsgálat ismét két fokon történne. Ez volt az alapja az akkori kivételnek is, így a Pp.340. § (2) bekezdése szerint az ítélet elleni fellebbezést abban az esetben engedte meg, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat megtámadására indították, amelyet egyfokú eljárásban olyan szerv hozott, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja. Természetesen a bíróság végzései ellen az általános szabályok szerint a fellebbezés adott volt, amelyet az ítéltáblák felállításáig a Legfelsőbb Bíróság bírált el.

4. Jogorvoslatok a közigazgatási perekben

4.1. Változás a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban Bszi.) 2013. január 1. napjától elrendelte a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok felállítását, változást hozva a közigazgatási bíráskodás szervezetének történetében.

A közigazgatási ügyszakban az ítélezés a továbbiakban is egyfokú marad, a fellebbezés korlátozott mértékben lehetséges¹⁸. Ugyanakkor a fellebbezéseket ettől kezdve a polgári-munkaügyi ügyekben másodfokon ítélező törvényszéki bírák fogják elbírálni, mivel a Fővárosi Törvényszék kivételével nem valószínű, hogy a vidéki törvényszékeken külön tanácsokat hoznának létre a közigazgatási ügyszakban hozott határozatok elleni fellebbezések elbírálására. Ez a változás visszalépést jelent álláspontom szerint, mivel eddig a fellebbezéseket a Fővárosi Ítéltábla bírálta el kizárólagosan, így másodfokon megvalósulhatott a szakértelem koncentrációja, továbbá a bírák specializációja. Mostantól viszont az eddig kizárólag polgári, esetleg munkaügyi ügyekben eljáró bírákra testálják a döntést, akik vegyes referátóban működnek. A Fővárosi Ítéltáblán „feleslegessé vált” közigazgatási bírák státuszát lehet mozgósítani a probléma megoldása érdekében, de nagy valószínűséggel nem lesz minden megyében külön másodfokon eljáró közigazgatási tanács.

A fellebbezéssel érintett ügyek tekintetében nagyobb ügyteher nehezedik a Fővárosi Törvényszékre, mivel a jogalkotó – változatlanul hagyva a korábbi illetékességi szabályozást – számos ügycsoportban írta elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, és ebből következően II. fokon a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességet. A vidéki törvényszékekre többnyire a közbeszerzési ügyekkel, valamint az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti perrel kapcsolatos fellebbezések hárulnak. Ezt meghaladóan a végzések elleni fellebbezéseket kell a törvényszékekre felterjeszteni. A Fővárosi Törvényszék tehát szinte

¹⁸ Pp. 340. § (1) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek - a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel - nincs helye.

(2) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja. E rendelkezés nem vonatkozik a menekültügyi per tárgyában hozott bírósági döntésre, továbbá e rendelkezést közbeszerzési ügyekben a közbeszerzésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

kizárólagos illetékességgel rendelkezik a fellebbezett ítéletek területén. Ez az egyik megmaradt garanciája annak, hogy ezen ügyek egységes gyakorlata érvényesüljön.

4.2. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatásköreiről

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával új lehetőség nyílt a közigazgatási bíráskodás hatásköreinek felülvizsgálatára, amely egyúttal a bírósági eljárásban a jogorvoslatok újragondolását is felveti. Ennek megfelelően az alábbiakban rövid áttekintést kívánok adni a közigazgatási ügyszak hatásköreiről, amelyek esetleges változása a fellebbezés és a felülvizsgálat intézményét is érinti.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatáskörök folyamatosan bővülnek az európai országokban, amely egyrészt a közigazgatás eszközrendszerének differenciálódása, másrészt azon felfogás erősödése miatt valósul meg, miszerint a közigazgatás felett legeredményesebb kontrollt a bírói hatalom gyakorolhat.¹⁹

A hatásköri bővülés lehetőségének irányába mutat az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése²⁰ is a közigazgatási jogvita fogalmának bevezetésekor. Ezzel elmozdulás tapasztalható a közigazgatási bíráskodás alapját eddig jelentő közigazgatási határozat fogalmától, amely megteremtheti a hatáskörök szélesebb körét. A hatósági és önkormányzati határozatokkal kapcsolatos jogvitákon felül a közigazgatási jogvita körébe, ezáltal az ítélezés körébe vonhatók azok az ügyek is, amelyek bár a közigazgatási jog területére tartoznak, de ezekben jelenleg pl. polgári, illetve munkaügyi bíróságok járnak el, vagy nincs meg a lehetősége a bírósági felülvizsgálatnak. A Kúria álláspontja szerint célszerű lenne generálklauzulát alkalmazni a közigazgatási bíróság hatáskörének megállapításakor, és így megvalósulhatna a hatalmi ágak szétválasztásából adódó általános követelmény, amely szerint a bíróságok őrkdnek a közigazgatás törvényessége felett.²¹ Ezzel a megoldással rugalmasabban lehetne követni a közigazgatás rohamosan fejlődő területét.

¹⁹ Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 25., bővebben a közigazgatási eszközökről F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. Budapest 2010. A közigazgatási eszközrendszer és a bírósági felülvizsgálat tárgya c. rész

²⁰ Alaptörvény 25. cikk (4) bek. A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira - különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra - külön bíróságok létesíthetők.

²¹ Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 25. <http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>

A Kúria számba vett és elemzett több olyan területet, amelyek bár a közigazgatási jogba tartoznak, de az ilyen ügyekben jelenleg nem vagy csak részben ítéleznek közigazgatási ügyszakba beosztott bírák, ezeket röviden ismertetem az alábbiakban.²²

a) A Pp. hatásköri szabályai²³ folytán munkaügyi bíróság jár el a Pp. XX. fejezetében foglalt szabályok alkalmazásával számos közigazgatási tárgyú ügyben, amelyeket a Kúria álláspontja szerint célszerűbb lenne a közigazgatási bírónak tárgyalni. Véleményem szerint jelenleg e perekben akár törvényszékenként is kialakulhat eltérő gyakorlat, és csupán ügyelosztási rend kérdése, hogy melyik bíróra szignálják pl. a munkavédelmi tárgyú ügyeket vagy a közszolgálati jogvitákat, hiszen a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával az e bíróságra beosztott bírók felhatalmazást kaptak mindkét ügyszakban történő eljárásra.

b) A szabálysértési határozatokkal kapcsolatban a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szabálysértési jog rekriminalizációját meg kell akadályozni, és célszerű lenne a közigazgatási perek körébe vonni ezeket az ügyeket. Ez a döntés azonban már komoly jogszabályi rendezést, reformot igényelne. Bár a dolgozatnak nem célja a szabálysértési jog és a közigazgatási jog kapcsolatának kifejtése, véleményem szerint, valóban vannak olyan területek, amelyeknél érdemes eltávolodni az állam büntető hatalmától, mégis sokszor az biztosít némi visszatartó erőt, tekintélyt, hogy a „bagatell bűncselekmények” esetében a büntetőeljáráshoz hasonló köntösben zajlik az eljárás.

²² Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése 4. melléklet A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (<http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>)

²³ Pp. 349. §(1) Az I-XIV. fejezet rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni

a) a munkajogi igény [Mt. 285. § (1) bekezdés] érvényesítésével kapcsolatos, továbbá

b) a közalkalmazotti,

c) kormányzati szolgálati és közszolgálati,

d) a szolgálati és

e) a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági

jogviszonyból (a továbbiakban: munkaviszony) származó perben (a továbbiakban: munkaügyi per).

(2) Törvény az (1) bekezdésben foglaltakon túl más ügyekben is a munkaügyi perre vonatkozó szabályok alkalmazását írhatja elő.

(3) A munkavállaló és a munkáltató közötti, a munkaviszonnyal közvetlen kapcsolatban lévő jogra alapított igény az (1) bekezdésben meghatározott munkaügyi perben is érvényesíthető.

(4) A közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik a munkaügyi és a munkavédelmi ellenőrzés keretében hozott közigazgatási határozat, az ágazati párbeszéd bizottság létrejöttével kapcsolatos, az abban való részvétel, illetve a gyakorolt jogosultságok tárgyában hozott határozat, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján az állami foglalkoztatási szerv által hozott közigazgatási határozat, valamint a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata. Ennek során a közigazgatási és munkaügyi bíróság a XX. fejezet szabályai szerint jár el.

c) A közigazgatási végzések tekintetében szigorítást képzelt el a Kúria, és csak az érdemi döntésekben engedné meg a bírósági felülvizsgálatot. Utalt arra, hogy a Ket. túl tágra szabta az önállóan megtámadható végzések körét, és olyan döntések is megtámadhatók önálló bírósági felülvizsgálattal, amelyek nem az ügy érdemében születtek, így e szabályok felülvizsgálata célszerű.

d) Számos kérdést vetettek fel a köztestületi határozatokkal kapcsolatban, elsősorban az egységes szabályozás hiányát említették. A köztestületek által hozott határozatok egy részét ugyanis a Ket. nem ismeri el hatósági döntésként, így annak eldöntése, hogy mely bíróság – polgári vagy közigazgatási – hatáskörébe tartozik a felülvizsgálat, az ágazati jogszabályokra van bízva.

e) A helyi önkormányzatok nem hatósági döntéseivel kapcsolatban szintén a felülvizsgálati szabályozás újragondolását, továbbá speciális pertípusok bevezetését javasolják.

f) Felmerült a közigazgatási szerződések esetében, hogy helytelen az a szabályozás, amely szerint számos ügyben (önkormányzati társulási szerződések, közfeladatok ellátására kötött szerződések, hatósági szerződések egyes kérdései stb.) polgári bíróságok járnak el, mivel ezek egyértelműen a közigazgatási jogvita fogalmába tartoznak.

g) Azokra a közigazgatási aktusnak minősülő területekre – intézkedések egy része, bizonyos normatív aktusok, közintézeti aktusok szabályozó hatóságok döntései – is ki kell terjeszteni a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, ahol csak részlegesen vagy egyáltalán nem biztosított a jogvédelem.

Ezt meghaladóan mérlegelni kell a közigazgatási jog határterületén lévő ügyekben, hogy ezeket melyik bíróság előtt célszerű tárgyalni. A közigazgatási jogkörben okozott károk miatt indult perekben jelenleg pl. a polgári ügyszak jár el törvényszéki hatáskörben. Ezekben az ügyekben a bírónak a közjogi és magánjogi szabályokat egyaránt alkalmazni kell, mégis hatékonyabb ítélezést látnának megvalósulni abban az esetben, ha a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznának.

4.3. Fellebbezés

A hatáskörök lehetséges bővülésével az új és régi ügyekben egyaránt át kell tekinteni a jogorvoslatok rendszerét, a fellebbezés lehetőségét. Látható, hogy a közigazgatási jogvita körébe tartozó ügyek széles

csoportja miatt nem lehet egységes szabályozást fenntartani, hosszú távon reformra lesz szükség.

Amennyiben a fellebbezést általánossá tenné a jogalkotó, akkor azokban az ügyekben, ahol a közigazgatási és munkaügyi bíróság a közigazgatási határozat törvényességéről dönt, olyan fórumrendszer alakulna ki, amelynek során két közigazgatási szintet két rendes bírósági szint, majd egy rendkívüli jogorvoslati szint, a felülvizsgálat követne (2+2+1). Egy ötfokú rendszer az ügyek olyan mértékű elhúzódásához vezetne, amely nem érdeke az ügyfeleknek sem. Ez egyúttal a bírósági rendszerre is aránytalan terhet róna a személyi állománytól kezdve az épületigényig stb.

A bírósági felülvizsgálat egyfokúsága egyébként a nemzetközi tapasztalatok²⁴ szerint sem egyedülálló. Számos európai országban nincs fellebbezés a közigazgatási bíróság ítéletével szemben. A korábban kifejtett alkotmányos követelmények alapján sem elvárás egy újabb fórum megnyitása, a fellebbezési eljárás beépítése, így ez a megoldás elvetendő.

Ugyanakkor a hatáskörök bővülésével számos olyan ügy keletkezne, amelyekben a bíróság jár el elsőfokon, és a jogorvoslat kizárása indokolatlanul korlátozná az ügyfelek jogorvoslatához való jogát. Erre tekintettel a Kúria javaslata szerint a bírósági felülvizsgálat egyfokú rendszerének megtartása azokban az ügyekben indokolt a továbbiakban, ahol a bíróság a közigazgatási határozat törvényességét bírálja felül, és a bíróság eljárását megelőzte egy kétfokú közigazgatási eljárás. Azokban az ügyekben viszont, ahol ilyen nem volt, mert a bíróság jár el elsőfokon, nem lehet a jogorvoslati jogot szűkítően értelmezni. A közigazgatási szerződések, a közszolgálati jogviták és a közigazgatási jogkörben okozott károk tekintetében fellebbezést kell engedni.

A fellebbezés lehetőségének biztosítása szoros összefüggésben van továbbá azokkal az ügyekkel, amelyekben a bíróság megváltoztatási jogkörrel is rendelkezik. Jelenleg a Pp. csak azon megváltoztatási jogkörrel rendelkező ügyekben biztosítja a fellebbezést, amelyek egyfokú eljárásban születtek. Az Alkotmánybíróság nem állít fel olyan követelményt, amely a jogorvoslatához fűződő jog sérelmét látná akkor, ha a bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja, ugyanakkor nem biztosít fellebbezést, hiszen a bírósághoz fordulás kiritériuma már önmagában megvalósult a felülvizsgálattal. A reformatórius jogkör nyilvánvalóan gyorsíthatja az eljárást, hiszen nem kell a feleknek ismét

²⁴ Ld. erről bővebben a Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 4. sz. melléklet 3.1. pont 25-27.

<http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>

végigmenni a közigazgatás lépcsőin. Ennek ellenére számos olyan eset állhat elő, amely – mivel a bíróság nem rendelkezik pl. azzal az informatikai háttérrel, mint a közigazgatási szerv – az adminisztratív terhek vagy számolási nehézségek folytán aránytalan terhet róna az eljáró bíróra, és célszerűtlenül sok energiát venne el az ítélezési tevékenységtől. A fellebbezés lehetőségének dilemmája csak ügytípusonkénti gondos mérlegelés után dönthető el, általános szabály véleményem szerint nem alkotható. A reformatórius jogkör biztosítása viszont álláspontom szerint – fő szabály szerint – együtt kell járjon a fellebbezési jog biztosításával, hiszen ilyen esetben akár teljesen új alapokon nyugvó döntés is születhet, amely kontroll nélkül maradna. Tekintettel arra, hogy a felülvizsgálat során ténykérdések nem vizsgálhatók, érdemes megfontolni a fellebbezési jog szélesebb körű biztosítását.

4.4. Felülvizsgálat

A fellebbezés kiterjesztésének kérdése merül fel a Kúria felülvizsgálati jogkörével, mint rendkívüli jogorvoslattel való viszonyának vizsgálata során is.

A közigazgatási ügyszakban hozott ítéletek Legfelsőbb Bíróság általi felülvizsgálatának lehetősége 1993. január 1-jétől nyílt meg az 1992. évi LXVII. törvény 15. §-ával. Előtte csak a törvényességi óvás létezett, amelyet csak a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a Legfőbb Ügyész kezdeményezhetett. Ez az intézkedés ténylegesen újabb fórumot nyitott a közigazgatási határozatok felülvizsgálatában, amely nagyban elősegítette a gyakorlat egységesítését is. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával helyi szintű bíróság ítélete ellen lehet a Kúriához fordulni és felülvizsgálattal élni. A bíróság végzései és kivételes esetekben ítéletei elleni fellebbezést a törvényszék bírálja el, így az ítéletábrán működő közigazgatási tanácsok megszűnnek.

A kúriai felülvizsgálat történetében jelenleg szűkítő felfogáshoz érkeztünk, mivel a jogalkotó néhány ügytípusban értékhatárhoz kötötte a felülvizsgálatot²⁵. Tény, hogy a bírósági felülvizsgálat egyfokúsága miatt a

²⁵ 2012. szeptember 1-től hatályos Pp. 340/A. § (2) Nincs helye felülvizsgálatnak

a) az adóhatóságnál fennálló, továbbá az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító,

b) a bírságot kiszabó és

c) a kisajátítási

ügyekben, ha a közigazgatási hatósági ügyben vagy a bírságot kiszabó határozatban megállapított fizetési

felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat szinte rendes jogorvoslatként működött, amely túlterhelte a Kúriát és elvonta az erőforrást a nagy volumenű, joggyakorlatot alakító ügyektől, így reformok váltak szükségessé. Igaz ez akkor is, ha a Kúria nem dönthet ténykérdésekben, és a bíróságok ítélete csak jogszabálysértésre hivatkozással támadható.

A Kúria joggyakorlatot egységesítő szerepének erősítése és terheinek könnyítése miatt merült fel a felülvizsgálati rendszer átalakítása, amelyre a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítása jó alkalom lehet. A Kúria két javaslattal²⁶ állt elő nemrégiben, amely mind a felülvizsgálat, mind a fellebbezés rendszerét érintené.

Az egyik javaslat szerint a Kúria felülvizsgálati jogkörét minden ügyre ki kell terjeszteni, így a menekültügyekre és az eljárást befejező, valamint eljárási bírságot kiszabó stb. közigazgatási végzésekre is. Azzal, hogy a Kúria teljesebb rálátást kap a közigazgatási ügyszakra, nagyobb esély nyílik a gyakorlat egységesítésére. Ugyanakkor egy ilyen változás nagyban megemelné az ügyterhet, amelyet szűrő rendszerrel lehetne szabályozni. Fontos, hogy a Kúriát ne árásszák el „rutin ügyek”, hanem az elvi kérdéseket felvető kérdések tárgyalása élvezzen elsőbbséget. Célszerű tehát az ügyek előszűrése, amelynek fontos követelménye²⁷, hogy erre tanácsban kerüljön sor. Az előszűrés lehetséges szempontjai között szerepelhet az összeghatár, és ezzel akár párhuzamosan a tisztességes eljárás elvének megsértése, alapvető elvi jelentőségű jogkérdés felmerülése, vagy a joggyakorlattól való eltérés indoka.

A másik javaslat értelmében a kisebb tárgyi súlyú ügyekben fellebbezéssel szűrnék meg az ügyeket, ezek a Kúriához csak kivételes esetben jutnának el. A valóban komplex ügyek tekintetében a felülvizsgálat nem lenne szűkítő értelmezésű, előszűrés nélkül kerülnének az ügyek a Kúria elé, ahol a koncentráltabb szakértelem folytán előbb születne befejezés. Persze felmerül a kérdés, hogy a fellebbezés mennyiben váltja ki a felülvizsgálatot, és fordítva. A két intézmény ugyanis alapjaiban különbözik egymástól. Míg az előbbiben ténykérdésekben is lehet vizsgálódni, az utóbbiban erre nincs mód. Ebből következik az elképzelés hátránya, mert egy fajsúlyosabb ügyben a ténykérdések vizsgálatának hiánya komoly érdeksérelmet is okozhat az ügyfeleknek. Ezért lenne szükséges a fellebbezés szabályait szigorítani oly módon, hogy annak csak az eljárás szabályainak lényeges megsértése

kötelezettség, illetőleg kártalanítási összeg az egymillió forintot nem haladja meg.

²⁶ Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 7. melléklet A jogorvoslati rendszer a közigazgatási ügyszakban c.

<http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>

²⁷ Lásd részletesebben 42/2004. (XI.9.) AB határozat

vagy az ügy érdemi elbírálásának alapjául szolgáló jogszabály téves alkalmazása miatt legyen helye. Új tények és bizonyítékok előterjesztését ki kell zárni a másodfokú eljárásban, kivéve akkor, ha azok előterjesztésére a bíróság eljárási szabálysértése vagy téves jogalkalmazása miatt nem kerülhetett sor. Tekintettel arra, hogy a komplexebb ügyekben nem lenne ilyen szűkítő szabályozás, a felülvizsgálat jobban tudna működni, nem lenne „kevesebb” a jogorvoslatok száma a kisebb ügyekhez képest, ellenben a nagyobb szakértelem a magasabb ítélkezési fórum miatt biztosított lenne.

A fenti szempontok áttekintése után felvetődik még egy kérdés, vajon megvalósulhat-e a Pp. XX. fejezetén belül egy ilyen differenciált szabályozás, vagy az szétfeszíti-e annak kereteit. Nos, az elmélet képviselői és a Kúria szakemberei egyre inkább hangot adnak az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotása iránti igényüknek. Ez azonban olyan kérdés, amelyet több kritérium áttekintésével és egységes kezelésével, a közigazgatási bíráskodás rendszerének teljes felülvizsgálatát követően lehet megalkotni.

5. Alkotmányjogi panasz

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja a magyar jogrendszerbe is bevezeti az alkotmányellenes bírósági döntésekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz intézményét, az ún. valódi alkotmányjogi panaszt. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. A (3) bekezdés b) pontja kimondja továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés d) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést. A jogalkotó a valódi alkotmányjogi panasz intézményével újabb jogorvoslati fórumot teremtett, ezért érdemes megvizsgálni és röviden áttekinteni legfontosabb szabályait.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát követően rendelkezésre álló fórum nem része az igazságszolgáltatásnak, hiszen az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatástól mind szervezetileg, mind hatáskörileg elkülönül. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § értelmében az „Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott

döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” A jogorvoslati lehetőségek kimerítésén a rendes jogorvoslati lehetőségeket kell érteni, nem szükséges a felülvizsgálatig eljutni.²⁸ Sőt, ha a panasz előterjesztésére nyitva álló, a döntés kézbesítésétől számított hatvan napos határidőt megvizsgáljuk, erre lehetőség sincsen.²⁹

Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére tehát törvényben meghatározott szigorú határidők vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság egyik döntésében³⁰ kifejtette, hogy alapvető követelmény a határidők törvényi rögzítése, mert egyedül ez biztosítja a jogállamiságot. „A jogállamiság lényeges eleme, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határoznia, mikor támadható meg egy bírósági határozat rendes fellebbezési jogorvoslattal, illetve, hogy a jogerőssé vált határozat megtámadására milyen feltételek alapján van lehetőség, s hogy mikor következik be az az állapot, amikor a jogerős határozat már semmiféle jogorvoslattal nem támadható”³¹

Az alkotmányos jog sérelme ugyanakkor a rendkívüli jogorvoslati eljárásban is bekövetkezhet, amely esetben úgy tűnhet, hogy alkotmányjogi panasz előterjesztésére már nincs mód. Ezt a visszás helyzetet oldotta fel az Alkotmánybíróság a határidő számításának eltérő értelmezése folytán. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében megállapította, hogy „az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a alkalmazásánál, ha a panaszolt alkotmányselelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új

²⁸ Vö. a 23/1991. (V. 18.) AB végzéssel. ABH 1991, 361, 362.

²⁹ Abtv. 30. § (1) Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

(2) A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.

(3) Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül - az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg - igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti.

(4) A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.

³⁰ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.

³¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.

eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.”³²

Az alkotmányjogi panasznak jelenleg még nincs nagy gyakorlata, az első döntés a 3/2013. (II.14.) AB határozat az Alkotmánybíróság teljes ülését is megosztotta, négy alkotmánybíró párhuzamos illetve különvéleményt fűzött az indokoláshoz. A határozat számos olyan eljárási problémát feszeget, amely miatt célszerűnek látom a tényállás rövid ismertetését is.

„A Lehet Más a Politika (a továbbiakban: indítványozó) 2012. április 25-én érkezett első alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzését (a továbbiakban: első bírósági végzés) támadta.

Az alapul szolgáló tényállás szerint 2012. február 6-án az indítványozó a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 6. §-ának megfelelően az illetékes rendőrkapitányságnak bejelentette, hogy 2012. március 15-én rendezvényt kíván tartani a Hősök terén. A Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) ugyanaznap hozott 01000/6480-2/2012. ált. számú végzésében (a továbbiakban: első rendőrségi végzés) megállapította hatáskörének hiányát. Az első rendőrségi végzés indokolása szerint Budapest Főváros Önkormányzata a 2012. január 10-ei FPH061/555-3/2012. számú közterület-használati megállapodásban a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal használatába adta a Hősök terét. A közterület-használati engedély folytán pedig a rendőrség szerint a megjelölt terület elvesztette "a Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét", következésképpen a szóban forgó területre bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, s a rendőrségnek nincs hatásköre a rendezvény elbírálására.”

„A Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a BRFK a bejelentést nem vizsgálta érdemben, és nem is döntött érdemben a rendezvény megtiltásáról.(...) A bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy neki sincs lehetősége a kérdés érdemi elbírálására, ezért a végzésben a Gytv. 8. § (3) bekezdése alapján – a Ket. rendelkezéseit figyelembe véve – hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyet fellebbezésként áttette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz (a továbbiakban: ORFK).”

Az első rendőrségi végzést az ORFK 29000/7337-3/2012. ált. számú végzésében (a továbbiakban: második rendőrségi végzés) helybenhagyta, a Fővárosi Törvényszék 7.Kpk.45.646/2012/3. számú végzése (a továbbiakban: második bírósági végzés) viszont hatályon kívül helyezte a rendőrségi végzéseket, valamint a BRFK-t új eljárásra utasította.(...) A második bírósági végzés szerint valamely terület közterületi minősége nem változik attól, hogy az önkormányzati tulajdonú közterület használatát megállapodás korlátozza. Ellenkező esetben ugyanis, közterület-használati engedély birtokában a közterület magánterületnek számítana, ahol a szóban forgó rendezvény bejelentés nélkül is megtarthatóvá válna. Tekintettel arra, hogy a Hősök tere közterületi minőségét a közterület-használati megállapodás

³² 41/1998. (X. 2.) AB határozat. ABH 1998, 306.

ellenére megtartotta, a rendőrségnek a bejelentést érdemben kellett volna vizsgálnia. A bíróság ezért a rendőrségi végzéseket hatályon kívül helyezte.”

Az Alkotmánybíróság az első rendőrségi végzést felülvizsgáló bírósági döntést vizsgálta érdemben, mivel annak alkotmányellenessége megállt, és a továbbiakban nem volt szükség a második bírósági döntés vizsgálatára. Egyébként a tényálláshoz hozzátartozik, hogy a második bírósági végzésre már egyébként is jóval a rendezvény kitűzött időpontját követően került sor, amire az indítványozó a bejelentését is visszavonta.

A Fővárosi Törvényszék első végzésében nem vizsgálta érdemben a panaszos kérelmét, mivel úgy tekintett az első rendőrségi végzésre, mint ami nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya. A Gytv. 9. § (1) bekezdésének értelmezése folytán jutott a bíróság erre az álláspontra. Ez a rendelkezés kimondja, hogy „a rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.” Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak elsősorban abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a hatáskör hiányát megállapító végzés alkalmas-e bírósági felülvizsgálatra. A testület álláspontja szerint a bíróságnak érdemben kellett volna felülbírálni a döntést, figyelemmel a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozatban foglaltakra, amely bár már nem hatályos, de dogmatikai szempontból alkalmazható. A Gytv. még az Áe. terminológiáját használja, így nem tartalmazza a végzés fogalmát, ezért kell vizsgálni, hogy a Gytv. alapján hozott, végzés formájú döntés mennyiben feleltethető meg a régi terminológia szerinti érdemi határozat fogalmának. Az Áe. 72. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott határozatnak minősül a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozat, ezért bírósági felülvizsgálata kérhető. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a rendőrség álláspontja szerint az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, ezért sem tudta azt a hatáskörrel rendelkező szervhez áttenni, holott a Ket. 22. § (2) bekezdése szerint így kellett volna eljárnia. Döntésével a rendőrség „a bejelentést tevő gyülekezéshez való alapvető jogának az elbírálását is kizárta, ügye nem kerülhetett olyan szakaszba, amelyben érdemi határozat születhetett volna. Ebben az esetben ezért a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen érdemi elutasítást eredményezett. Mindezek miatt a Fővárosi Törvényszéknek az első bírósági végzésben a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján érdemben kellett volna vizsgálnia, hogy a rendőrségi végzés jogalapja valós és jogszerű volt-e.” Ennek során abban kellett volna állást foglalnia a bíróságnak,

hogy a rendezvény akadályául meghatározott közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, indokolt volt-e annak megkötése.

Megállapítható, hogy a megállapodás megkötésekor, mivel a fővárosi közgyűlés képviselőjében annak bizottsága és a közgyűlés hivatala szerepeltek felekként, azaz a közgyűlés saját magának adott használati engedélyt, joggal való visszaélés történt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezt a bíróságnak ki kellett volna küszöbölnie. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a döntésével olyan követelményt állított fel, amely túllép az eddigi bírósági gyakorlaton, teljesen új személetet vezet be.

A bírósági felülvizsgálat során a bíróság abban a kérdésben dönt, hogy a közigazgatási határozat megfelel-e a jogszabályoknak. Véleményem szerint ennek során a bíróságnak nem lehet több hatásköre, mint ami a közigazgatást illeti. Ismételten végigtekintve az eljárást, a rendőrségnek a bejelentés érkezésekor elsősorban a hatáskörét kellett megvizsgálnia. A kérdés az volt, hogy a rendezvény bejelentéshez kötött-e, azaz közterületen kívánják megtartani, vagyis az adott terület a Gytv. 15. § értelmében mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér fogalmába tartozik-e. A rendőrségnek egy közterület-használati engedély vizsgálatára semmilyen hatásköre nincsen, ezért a bíróság a megállapodást a hatáskör hiányát megállapító határozat felülvizsgálatakor véleményem szerint szintén nem vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság döntése nyomán a rendőrség akkor járhatott volna el helyesen, ha a bejelentett közterület-használati engedélyt figyelmen kívül hagyja arra hivatkozással, hogy ettől függetlenül a közterület mindenki számára hozzáférhető. Nincs ugyanis más olyan eljárási rendelkezés, amelynek értelmében ugyanerre az eredményre juthatott volna. Ha a hatáskör hiányát megállapító, érdemi vizsgálat nélkül elutasító döntés ellen jogorvoslati kérelem érkezik, akkor ezt a bíróságnak a Ket. 98. § (3) bekezdésének b) pontja³³ alapján valóban fellebbezésnek kellett tekintenie. Ha elfogadjuk az Alkotmánybíróságnak a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozatra történő – fentiekben ismertetett – hivatkozását, akkor a Gytv.-nek a határozattal szembeni, fellebbezést kizáró rendelkezésébe³⁴ az érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzést nem kell beleérteni. Ennek alapján a Ket. szerint tehát a fellebbezési jogot

³³ Ket. 98. § (3) Önálló fellebbezésnek van helye

b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító első fokú végzés ellen.

³⁴ A Ket. 2012. január 1-től, az elbíráláskor hatályos 100. § (1) Nincs helye fellebbezésnek ha az ügyben törvény azt kizárja.

Gytv. 9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.

igénybe kell venni, hiszen a bírósági felülvizsgálatra csak a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után van lehetőség³⁵.

A fellebbezés során az ORFK, amennyiben osztja a BRFK álláspontját, a döntés helybenhagyásáról határozhatott volna. Ez a végzés immáron bírósági felülvizsgálattal támadható. A bíróság eljárásában egyedül azzal juthatott volna a rendezvény megtartásának engedélyezésére irányuló eredményre, ha a rendőrséget új eljárásra utasítja, amelyet meg is tett a második felülvizsgálati eljárás során. A rendőrség szerintem érdemi elutasító, azaz a rendezvényt megtiltó határozatot a jelen tényállás mellett nem hozhatott volna, mivel nem álltak fenn a Gytv. 8. § (1)³⁶ bekezdésében meghatározott kizáró okok. A törvény ugyanis taxatív meghatározza a rendezvény megtiltásának eseteit. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben végső soron arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrség rendelkezett hatáskörrel a rendezvény megtartására irányuló bejelentés érdemi elbírálására.

A fentiek alapján álláspontom szerint a rendőrség az elbíráláskori eljárásjogi és anyagi jogi környezetben egyedül a közterület-használati megállapodás figyelmen kívül hagyásával vehette volna tudomásul a rendezvényt, és juthatott volna az Alkotmánybíróság által helyesnek ítélt eredményre.

Az Alkotmánybíróság többségi álláspontját nem osztotta Bragyova András alkotmánybíró sem, aki különvéleményében kiemelte, hogy a rendőrség helyesen járt el, amikor megtagadta a rendezvény megtartását, mivel két rendezvényt tartottak volna egyidejűleg egy helyen. Abban a kérdésben azonban a rendőrség nem dönthetett, hogy két jogszerűnek látszó rendezvény közül melyiknek lehetett volna elsőbbsége. A bírósági felülvizsgálatra az alkotmánybíró lehetőséget látott, mivel alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalom határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja. Megállapította, hogy a jogszerűnek látszó rendőrségi végzés sérti a bejelentést tevő gyülekezéshez való jogát. Álláspontja szerint a közterület-használati hozzájárulás közhatalmi tevékenység, amelynek eredményeként az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy az egyben közigazgatási határozatnak minősül. A törvényhozónak meg kellett volna hagyni, hogy biztosítsa „a bejelentett gyűlés

³⁵ Ket. 109. § (1) Az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető

b) ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette.

³⁶ Gytv. 8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

megtartását akadályozó vagy korlátozó közigazgatási határozaton alapuló közterület-használati engedély (hozzájárulás) jogszerűségét a rendezvény szervezője a gyülekezés jogszerűségéről döntő bíróság előtt vitathassa. Adott esetben a közterület-használati hozzájárulás (valójában engedély) jogszerűségének vizsgálata során a bíróság megállapíthatta volna, hogy egy rendezvényre több helyszín lefoglalása jogszerűtlen.” Osztom Bragyova András különvéleményét abban, hogy a bíróság és a rendőrség egy joghézaggal találta szemben magát, amelyet a törvényalkotónak kellene orvosolnia.

Az Alkotmánybíróság döntésében álláspontom szerint olyan kiterjesztő jogértelmezést alkalmazott, amelyhez a bíróságoknak, ezzel együtt a közigazgatásnak nem lesz könnyű alkalmazkodnia. Az alkotmányjogi panasz vizsgálatának kezdetén utaltam arra, hogy az Alkotmánybíróság nem része az igazságszolgáltatásnak. Ennek jelentősége megmutatkozott az első döntése elemzésekor. Tekintettel arra, hogy más eljárásrend vonatkozik a testületre, kvázi „kiléphet” a bíróságokat terhelő processzuális kötelekből, így érvényesítheti a jogállamiságot és az anyagi jogi igazságosságot. Az Alkotmánybíróság a formális jogértelmezéssel ellentétben olyan követelményt fogalmaz meg a bíróságok számára, amely adott esetben számos visszaélésre, az eljárásjogi szabályok már-már „áthágására” sarkall. Várakozással tekintek a jövőbe, vajon mennyire képes az ismertetett döntés, és az Alkotmánybíróság ennek mentén kialakuló jövőbeli gyakorlata új irányt teremteni, és egy „merészebb” jogértelmezést elérni a bíróságok körében. Nagy valószínűséggel a kezdetekben az Alkotmánybíróságnak lesz döntő szerepe az ilyen ügyekben.

Záró gondolatok

A bírósági felülvizsgálattal szemben előterjeszthető fellebbezés és felülvizsgálat reformok küszöbén áll, jogalkotói elhatározás kérdése, hogy a közigazgatási bíráskodás áttekintése után milyen és mekkora változások lehetnek. Mint láthattuk, sem történeti, sem alkotmányos akadálya nincs annak, hogy a bírósági döntéssel szemben további rendes jogorvoslat kerüljön a fórumrendszerbe. Természetesen el kell ismerni, hogy a jogorvoslat nem csak elvi kérdés, hanem pénzkérdés is egyben a bírói létszám, épület és egyéb eszközigényre tekintettel. Nem hagyható figyelmen kívül a jogbiztonság és az ügyek gyorsításának szempontja sem. Véleményem szerint a legcélszerűbb egy differenciált rendes jogorvoslati rendszer bevezetése lenne, amely ügycsoportok szerint

különbözne. Ez a kérdés azonban felveti az önálló közigazgatási perrendtartás igényét is, s ezt a téma vizsgálata során mind jobban érzékelttem magam is.

A rendkívüli jogorvoslatok közé bevezetésre került alkotmányjogi panasz szintén reformokra ad lehetőséget, szemléletformáló és joggyakorlat alakító hatása lesz még akkor is, ha hazánkban elvileg nincs precedensjog. Az alkotmányjogi panasz jelentősége abban is áll, hogy joghézag esetén alkotmányos követelményeket szabhat meg a jogalkotó számára. Ezzel az Alkotmánybíróság tényleges összekötő kapocs lesz a jogalkotás és a jogalkalmazás között úgy, hogy mindkettőn felül áll.